

1. 绪 论

1.1 政府采购的理解和界定

对概念进行科学的界定是研究问题的重要前提，唯此，讨论问题才能具备统一的基础。目前，由于我国有些地方及领导对政府采购制度缺乏正确的认识，对政府采购不了解、误解甚至不知道，各方面对建立这一制度的紧迫性、必要性及其在市场经济条件下的重要性尚未形成统一、深刻的认识，无疑在主观上大大影响了我国政府采购的工作实践和制度建设。因此，有必要澄清各种模糊认识，正确地理解政府采购的科学内涵及其外延。

政府采购是指各级国家机关和实行预算管理的政党组织、社会团体、事业单位，为了开展日常政务活动或为公众提供公共服务的需要，在财政的监督下，以法定的方式、方法和程序，使用财政性资金获取货物、工程和服务的行为。理论上，由于政府部门（Government Sector）往往是公共部门（Public Sector）的核心以及代表，所以，政府采购又称公共采购。政府采购不仅仅是指具体的采购过程，它是采购政策、采购程序、采购过程及采购管理的总称。为了使政府采购合理有效、经济节省，国家往往制定专门的法律或法规要求用一种公开竞争的方式、方法和程序来完成，为此而建

立的一系列的审查、管理、监督机制就是政府采购制度。而现代政府采购制度就是有关政府采购政策、采购实体、采购范围、采购管理及采购方式等具体规定的总称。从历史角度来看，政府采购制度最早形成于 18 世纪的西方自由资本主义国家，其发展至今已有 200 多年，目前已被世界各国政府广泛采用。美国早在 1761 年就颁布了《联邦政府采购法》。英国政府在 1782 年建立政府采购制度，设立了皇家文具公用局，采取公开招标的形式采购办公用品，同时开始对政府采购的管理进行立法，设立专门机构具体承办政府采购，其采购对象也逐步拓展，大至工程设备，小到纸张铅笔，范围广泛。政府采购已成为许多发达国家公共支出管理中普遍采取的一种行之有效的手段。据资料反映，各国政府采购的资金一般占到 GDP 的 10% 以上。美国联邦政府每年采购规模为 2000 亿美元；欧盟成员国的政府采购金额占到 GDP 的 15%，韩国、新加坡、日本等亚洲国家的政府采购规模也比较大。

通常，依据采购主体的不同，可将采购分为政府采购和商业采购。政府采购是以政府机构为主体进行的采购，而商业采购是以企业为主体进行的采购。政府采购是相对于一般的商业采购而言的一种采购管理制度，其实质是一种规范和约束政府经济行为的机制。科学地理解政府采购的特殊规定性，必须看到，与商业采购及我国现行的政府分散封闭式采购相比，现代政府采购制度具有如下主要特点：

(1) 政府采购制度的理论基础是公共产品既可以采取公共生产、公共提供方式，又可以采取私人生产、公共提供方式。

在此情况下，政府需要通过采购方式将私人产品转化为

公共产品，以满足政府各职能部门的日常政务活动及其向社会提供公共服务的需要。通常，政府不可能花钱买自己生产的东西。也就是说，只有在公共产品私人生产、公共提供的情况下，才会产生真正意义上的政府采购问题。

(2) 由于政府采购主体都是公共部门，而且政府采购的资金来源也具有公共性，才有必要和可能对政府采购实行财政监督、审计监督、法律监督以及社会监督。

政府的各项职能是通过相应的行政职能部门（部、委、厅、局、办等）及其所属的事业单位来实现的，虽然各行政事业单位在具体的业务管理内容上有较大区别，但至少有两点共性：第一，都属于一种公共部门，也就是说，其存在的合理性在于提供各种类型的公共产品或公共服务；第二，其资金来源或主要来源是财政性资金（包括预算外资金），而财政性资金又最终来自税收、政府收费以及公共借款等。这意味着政府采购主体及其运作成本负担都与社会公共利益息息相关，因此，必须对政府采购进行严格的监督和管理。事实上，政府采购所支出的资金是财政资金，或说公共资金，不是私营业主或公司法人的资金，也不是政府部门的自有资金。按照政府契约理论，政府为了实现行政职能和向公众提供公共服务而向纳税人征税，从而形成了公共资金。政府在分配和使用公共资金资源的过程中，履行的是公共托管人的角色。如果说编制预算是有关资源分配的话，那么确保资源的有效利用则是政府采购的使命和目标。政府采购正是政府使用公共资金采购政府所需的货物、工程和服务的行为，因此，政府采购资金之公共性及其政府托管人的角色构成了政府采购制度的一个重要理论基础。

(3) 与商业采购的盈利性相比，政府采购活动具有非盈

利性，这是政府采购与商业采购之间的最大不同。

对于一般性的商业采购而言，其采购活动往往服务于利润最大化的经营目标，是为卖（如商品销售）而买（如原料采购），即采购商品的类型、规模、价格、方式等都依据自身经济利益而定。政府采购虽然也要讲求一定的经济效益，但其根本目标不在盈利性，而在于保障公共部门健康运行并提供良好公共服务的社会效益性，同时，政府采购还须严格遵循国家的有关政策，如最大限度地节约财政性资金，防范政府官员的腐败行为，支持民族产业的发展，贯彻国家的产业政策等等。事实上，从政府采购计划的制定、批准到采购合同的履行，从采购价格、类型及规格的确定到采购方式的择优选择，政府采购都要体现国家的相关政策，服务于政府特定阶段的战略目标，最大可能地实现社会公共利益。由上可见，与商业采购的利润最大化目标不同，政府采购的目标往往是非盈利性并多元化的。

值得指出，政府采购与商业采购也存在共性：即在商品采购过程中，政府和其他非政府主体都是市场上的“买方”（需求者或消费者），并不存在等级贵贱之分，都必须遵循市场经济下自愿平等的市场交易规则。

（4）规范的政府采购具有公开、公平和公正的制度特征。

政府采购制度的核心原则是确保政府采购活动的公开、公平和公正。从各国的实践和我国政府采购的试点来看，政府采购所具有的多重的积极的社会经济作用，都是以政府采购活动的公开、公平和公正为基本前提的。公开、公平和公正原则应当是我国政府采购市场具有生机活力与创新机制的根本特征，是确保这一制度高效运转、经济可持续增长和就

业机会增加的关键，这也正是我国在传统计划经济体制下所缺乏的。政府采购过程应该公开地进行，有关政府采购的法规、文件，采购过程的各个环节，都要向公众公开，并接受公众的监督。政府采购的记录也应公开进行审议，人们可以提出问题并期望得到解答，受到不公正待遇的任何一方都可以在采购过程的任何阶段提出起诉，负责采购的公共官员受到公众和新闻媒介的监督，渎职、失误都要曝光。而我国现行的行政事业单位分散采购体制，只是出现重大的失误或欺诈后才被曝光，其他问题则在内部处理，这显然是违反公开原则的。

公开原则有广义和狭义之分。广义的公开原则是指与政府采购立法、以及政府采购活动有关的所有信息原则上都应当公开。狭义的公开原则即政府采购活动的信息公开。为确保信息公开制度的可操作性，政府采购法应当要求政府采购信息的公开符合全面性、真实性、最新性、易得性、易解性和合法性标准，并规定违反公开原则的法律责任。

信息公开的全面性标准，是指采购方应当将与采购合同招标有关的信息完全记载于公开文件，并公之于众。同时为了确保政府采购活动的公平性与公正性，应当规定与政府采购有关的特定信息应予保密。例如，除非经政府采购主管机关批准，政府采购招标的标底在开标之前应予保密；开标之前对领标和投标供应商的名称和数量应予保密；为了国防和军事安全而开展的国防采购活动应予保密等。例外的保密规定有利于保护和维持供应商之间的竞争，有利于维护国家利益和社会公共利益。因此，依法保守秘密与信息公开制度所追求的根本目标是一致的，两者并不矛盾。

信息公开的真实性标准，是指采购方所披露的信息必须

是真实、准确的，不得存有虚假、遗漏、欺诈或误导的内容。如果采购方披露的信息不真实，则其披露的信息越多，对广大供应商的危害愈深。为了确保信息公开的真实性标准得到落实，应规定由于采购方披露的信息和文件存有虚假、误导成份或重大遗漏致使供应商蒙受损失的，供应商有权向有过错的采购方提起损害赔偿。

信息公开的最新性标准，是指采购方必须保证其所披露的信息是最新的，能够随时反映出政府采购活动的现实变动和变化情况。例如，在招标采购过程中变更招标条件的，要及时公诸于众。如果在某一特定的事实发生之后，采购方未能在一定的合理期限内予以披露，或者怠于履行信息持续披露义务，致使其披露的信息不具有最新性，则应对因此而蒙受损害的供应商承担损害赔偿责任。

信息公开的易得性标准，又称供应商接近采购方真实信息的容易性，是指采购方所公开的信息能够比较容易地为一般供应商所接近或者获得。

信息公开的易解性标准，是指披露的信息应当使一般的供应商能够较为容易地理解和利用，从而合理地作出是否参与投标、是否与采购方缔约的判断。根据这一标准，公开的资料和文件应当内容完整而又明晰，语言尽量平实、易懂，不得使用过于专业化、复杂化的用语。

信息公开的合法性标准，是指采购方在履行其应尽的信息公开义务时，应当遵守政府采购法有关信息公开的内容、格式、程序的规定。

政府采购制度中的公平原则是指政府采购活动中各方当事人之间的权利与义务应当是大体对等的。它既适用于采购方与供应商之间的合同关系，也适用于采购方与采购方代理

人之间的代理关系。立法中应当尽量把公平原则细化为若干具有强制性、引导性的具体行为规则。世界各国的政府采购法普遍都规定有违反公平原则采购行为的法律后果。

政府采购制度中的公正原则，主要是指采购方及其代理人相对于作为投标人、潜在投标人的若干供应商而言，政府采购主管机关相对于若干相对当事人而言，应当站在中庸、公允、超然的立场上，对于每一位相对人都应当一视同仁，不得因其身份不同而施行差别对待。公正原则有别于公平原则之处在于，公平原则调整双方当事人之间的权利义务关系，公正原则调整一方当事人与其余多方当事人之间的权利义务关系，强调的是一方当事人与其余多方当事人之间保持等边距离。强调政府采购活动必须体现公正原则，主要是因为政府开展采购活动的法律基础是供应商之间的法律地位平等原则和采购方与供应商之间的等价交换原则。此外，为了增强我国企业在国内外市场中的竞争力，必须强调政府采购行为的竞争性和开放性，鼓励企业踊跃参与政府采购活动。只有这样，才能使供应商自由地加入政府采购市场，使采购者有充分机会挑选最佳的合同当事人。因此，在开展政府采购活动时，要公正和平等地对待所有供应商。

(5) 政府采购具有类型多样、规模巨大、有效竞争、法律强制等重要特征。

这里，类型多样是指政府采购的对象十分广泛和庞杂，按其性质国际上通常可分为三类：货物（即各种原料、产品、设备、用具等物品）、工程（即需要新建、改建、扩建、修缮的各种房屋、水利、交通设施等项目）和服务（即各种专业维修、技术服务、人力培训等无形产品）。规模巨大是指政府采购在各国经济中往往占据着重要的地位。据世界贸

易组织统计，全世界政府采购约占世界生产总值的比重已达到 15% 左右。有效竞争是指政府采购计划和程序在不违反国家安全和保密的原则下应当向社会公开，吸引国内外的供应商投标报价，并按照公开一致的标准进行有效竞争。政府正是通过在最大范围内实行竞争来获得竞争价格的优势，以实现政府采购的经济效益目标。同时，政府采购要求在商机面前人人平等，公平地进行竞争。法律强制是指政府采购不是通常意义上的钱货交易，其采购对象、采购方式、采购规模、采购期限等都要按有关法律法规来进行，有关采购部门和采购人员只能按照法律规范的授权范围去执行，不得超越有关法律、法规 and 政策的界线，否则，就应得到相应的法律和行政制裁。这意味着规范的政府采购制度必须有完善的法律法规体系作为保障。事实上，政府采购的管理依赖于完善的政府采购法律法规体制所构建的政府采购法律制度，政府采购和物料管理者几乎毫无例外地在严格的法律和管理限制下操作，同商业采购领域相比，没有多大灵活性。正如美国采购学者道布勒指出的那样，政府的采购职能是一个受管制然而却透明的过程，受到无数个法律、法则和条例、司法或行政决定以及政策和程序的限定和控制。例如，美国仅涉及政府采购的法律就多达几十部之多，从而为政府采购部门提供了统一的采购政策和方法，并确立了政府集中采购的组织管理体制。

此外，我们需要进一步认识到：政府采购制度与计划经济体制下财政对实物形态的直接管理制度（如控制社会集团购买力，下称“控购”）有着根本的区别。后者主要是通过直接的行政手段抑制社会集团对某些商品的需求，实现社会商品的供求平衡。而政府采购制度则是通过法律手段，规范

公共部门的采购行为，实现政府预期的宏观经济管理目标。在某种程度上，政府采购制度是加强和完善“控购”工作的有效途径，是在既定的“控购”政策之下，节约财政资源，反腐倡廉，促进市场经济发展的必由之路。通过比较分析，两者在以下三方面存在差异：第一，从实施目的来看，“控购”主要是在短缺经济条件下，控制社会集团需求，平衡供求关系；而政府采购则主要是细化财政预算，节约支出，提高资金使用效率，抑制政府消费中的腐败现象。第二，从管理手段来看，“控购”管理主要是通过分配指标、审批等直接的行政手段来实现，而政府采购的管理则主要是通过间接的、规范的经济手段（如公开招标）、财政监督（如财政预算资金的直接支付方式和国库的单一账户制度）以及相应法律手段来实现。第三，从管理范围来看，“控购”是针对某些具体的、有限制的重要商品，而政府采购则几乎包括政府所有的物资、工程和服务的购买，其范围要更为宽泛和多样。

在实践中，还有一种担心：政府采购制是不是财政供给制的翻版？是不是我们穿着“新鞋”走“老路”？通过上述分析，不难发现此两者也存在着本质区别：在财政供给制的条件下，财政是选购商品的主体，商品的使用者只能被动地接受商品。而在政府采购制度下，财政只是参与、监督商品的采购过程，保证采购过程的公平交易和资金的有效使用；采购商品的主体（其为所购商品合同签署的甲方，同时也是采购商品的需求者），所购商品的性能、质地、主（附、软）件、到货期限、安装及售后服务等技术和物理指标都要满足商品使用者的要求。由此可见，政府采购制度并不是旧体制的一种“复归”，而是一种新型的财政支出管理体制，

是一种制度创新。

当前社会上对政府采购还有两种误解：其一是把对政府采购方法所作的革新通称为实行政府采购制度。其实，我国不是从今天才有政府采购。只要有政府存在就有政府采购，但是，不同时代推行不同的政府采购办法。我国在封建社会实行官吏采办或督办，计划经济时期实行政府物资调拨、分配制度。目前所要建立的政府采购制度，是指将无竞争的、由各单位分散采购的管理方式转变为公开的、规范的、科学的政府采购模式。换句话说，我们将要实行规范的政府采购制度和管理。其二是错误地认为政府采购与一般意义上的采购相同，觉得只要少花钱、多办事，东西买来能用就行。至于使用什么样的采购过程，不去管得太多。然而，现代社会的政府采购不单要省钱，要满足单位日常工作运转或某个项目建设的需要，还要考虑公共利益、社会成本和依法办事。例如，防止腐败、树立政府威信、保障本地就业，保护本国工业及产品和维护中小企业利益等，这些都会成为政府采购所关注的目标。

1.2 为什么要实行政府采购

世界经济较发达国家和地区基本上都实行了政府采购，从 1761 年美国颁布（联邦采购法）至今，政府采购制度在西方已实践了 200 多年。这是市场经济发展以及政府行为规范化必然产物。在我国现阶段，特别是在现行财政支出管理缺乏规范的情况下，建立完善和规范的政府采购制度就显得势在必行。其理由在于：

(1) 政府采购是规范财政支出管理、增强财政资金使用效率的根本途径。

由于政府购买性支出规模大，如果缺乏有效的管理制度，就容易导致财政资金使用效益和效率低下的问题。然而，相对于财政收入管理体制而言，我国的财政支出管理存在的问题和漏洞可能更多。在传统的财政直接拨款、单位自行采购的体制下，财政无法对支出的具体使用进行有效管理，导致了财政资金的分配与使用相脱节，财政监督形同虚设，难以实现财政资金由价值形态向事物形态的延伸管理，而支出单位自主使用财政资金也使支出规模控制困难重重，资金浪费严重，效益低下，财政资金使用过程不透明、不公开，随意性强，滋生了许多贪污腐败和损害政府信誉的现象。

理论和实践都证明，实行政府采购，通过公开招标、公平竞争以及财政部门直接向供应商付款的方式，减少了中间环节，降低了采购成本，有助于节约使用资金，提高了财政资金的使用效益。此外，实行政府采购制度，使原有分散的政府采购活动按法定程序和统一方式通过市场公开进行，不仅为细化财政预算创造了条件，还强化了财政部门对各种采购资金的监督，实现支出由价值领域向实物领域的延伸管理。在我国支出管理存在许多问题的情况下，建立政府采购制度，对我国加强支出管理有积极重要的意义，是实现节约支出、制止浪费、“少花钱而多办事”的最好途径。据权威部门对我国实行政府采购试点地区的情况分析，实行政府采购后的资金节约率普遍在 10%—15% 以上，部分达到 30% 甚至更多。对于财政支出不断增多、压力日益加大的我国财政来说，实行政府采购制度无疑是一项意义重大、影响深远

的制度改革。

因此，在借鉴国外先进财政支出管理经验的前提下，因地制宜地建立规范和完善的政府采购制度就成为深化我国财政支出管理体制改革的的一项重要任务。但要指出，实行政府采购本身并不一定能优化财政支出的规模和结构，达到提高财政资金使用效率的目标，其中的关键在于建立一个什么样的政府采购制度。事实上，虽然我国许多地方已相应建立了不同层次的政府采购制度，但由于在财政支出管理过程中缺乏统一、有效的政府采购制度，各级政府各自为政，加上采购方式缺乏规范、透明，导致盲目采购、重复采购等浪费现象。当然，随着这项改革的不断深化，政府采购正在朝规范化方向发展。

(2) 政府采购是防范政府腐败行为、强化廉政制度建设的重要工具。

反腐倡廉是我国政府新时期的一项重要任务。造成腐败的原因是多方面的，而财政职能被肢解、财政监督机制不健全则是其中的一个重要因素。目前，我国尚处于经济体制转轨、法制不很完备的社会主义市场经济的初级阶段。在此背景下，传统财政支出体制中“公款消费、分散采购、暗箱操作”的内在缺陷，往往成为各种贪污腐败行为发生的“诱因”，导致党员干部误入歧途的“土壤”和“温床”。不难发现，正是传统财政支出管理具有“暗箱”操作的“特色”，各种“回扣”、请客送礼、索贿受贿、损公肥私等不良现象才泛滥并屡禁不止。这不仅使大量国有资产遭受巨额损失，更为严重的是损坏了政府形象，进而危及社会经济秩序和政治稳定。因此，实施反腐倡廉“工程”不仅应注重提高领导干部的思想政治素质，更要注重管理制度的建设和完

善。而实行统一、规范的政府采购制度，特别是公开招标方式，会便于政府的各项采购活动在公开、公平、公正的环境中运作，这样，财政、审计、监察、供应商以及社会公众等就能够全方位地参与监督，从而有效地抑制各种腐败现象的发生，提高政府信誉，树立政府廉洁奉公的良好形象。

因此，政府采购制度是财政监督机制的有机组成部分，通过实行公平、公正、公开的政府采购制度，会增强采购活动的透明度，减少或抑制“暗箱操作”、索要回扣等弊端，有助于从制度上堵住产生腐败的漏洞。同时，这也将增强政府公务员的公仆意识和反对铺张浪费意识，促进观念和作风的转变。

(3) 政府采购是提高政府宏观调控职能，落实重大政策目标的有效手段。

市场经济的健康发展离不开政府合理、适度的宏观调控和政府财力的科学配置。统一、公开的政府采购制度是与市场规则、市场运作相兼容的政府间接调控，其既可以加强政府财力的科学化管理，又有助于实现政府所追求的一系列调控目标。政府采购实质上就是政府支出的一种组织安排和使用行为，将政府采购政策与其他政策相结合，能够实现政府的各项重大政策目标。其作用具体表现在：

首先，通过政府采购来调控社会总供求的平衡关系。政府可根据宏观经济的冷热程度及其发展态势，在一定的弹性区间内适时、适量地安排政府采购行为。例如，在经济偏热时适当地压缩和推迟政府采购，以减少社会总需求；反之，在经济过冷时可适当增加和提前进行政府采购，以刺激社会总需求的增长。其次，对某些重点行业发展的直接支持和刺激。财政的调控方式，在收入方面主要是通过税收政策来体

现的，在支出方面，则主要是通过政府采购来体现的。政府作为国内最大的单一消费者，政府采购的数量、品种和频率，对整个国民经济有着直接的影响。通过大量的政府采购，可支持重点产业和高科技行业的迅速发展。

再次，政府通过对某些商品的示范性采购，对这些行业的发展起到一种间接导向作用，维护生产和消费者的利益。市场不是万能的，它本身也存在缺陷。市场波动会直接影响产品的供求关系和价格变化，在此情况下，如果政府不采取必要的手段，就会损害生产者和消费者的利益。政府采购就是政府弥补市场不足、稳定市场物价水平的手段之一，因为政府采购较私人采购具有交易价格相对较高、规模较大、货款支付有绝对保证等优势。政府这种有目的的、导向性的、示范性的采购，在一定程度上成为引导生产和消费的“指挥棒”。由上可见，政府采购是我国政府实施宏观经济政策所必不可少并具有独特作用的有效手段。

(4) 政府采购制度也是市场经济发展和实现财政管理工作“两个根本转变”的客观要求。

在建立社会主义市场经济的新形势下，财政部门应主动适应市场经济发展的内在要求，从计划经济的管理模式向市场经济的管理模式转变，从粗放型管理模式向集约型、效益型管理模式转变，充分利用财政部门的自身职能，积极推行政府采购制度，利用市场规律来引导和调控预算单位的资金活动，达到优化资源配置、节约财政资金和提高使用效益的目的。如果说 1994 年的分税制改革更多地是从财政收入角度搭起一个与市场经济相接轨的框架的话，那么，建立政府采购制度将使我们从财政支出方面也搭起一个与市场经济相接轨的框架。从国外的实践来看，在发达的市场经济国家，

政府部门消费往往不是由政府内部提供的，而是通过市场提供的，即向市场购买各种所需服务。但是，我国政府部门的消费行为和消费倾向非常独特，它是由部门内部提供的，因此，几乎每一个政府部门或每一个系统内部都设有各种各样的服务机构。这种作法符合计划经济体制的要求，目前，虽有其便利之处，但无社会效益，其直接后果，就是增加财政负担，影响政府形象。近几年，我国在努力推行机关服务实体与主管部门脱钩的尝试，但效果并不明显，这与缺乏相应的机制是密切相关的。我国可以以建立政府采购制度为契机，将机关的各种服务实体推向社会，从根本上解决依靠政府部门自己提供服务而产生的各种问题。这无疑有利于转变政府观念和职能，纠正政府职能“越位”与“虚位”的现象，真正确立与市场经济发展相符合的公共财政管理体系。

(5) 政府采购制度是保护民族产业和国内工业的重要手段。

政府采购优先购买国货的政策要求是符合国际惯例的。事实上，开放的国际经济背景下的政府采购制度已演变成为一种非关税的贸易壁垒，一直是各国保护本国民族产业的有效手段。例如，美国在 1933 年制定了（购买美国产品法），规定联邦政府在购买货物或签订公共工程委托合同时，必须购买美国产品或使用美国物资，即该产品在美国的制造比率必须超过 50%。此外，以色列政府也明确要求国际采购必须至少有 35% 在国内购买。目前，我国在《政府采购管理暂行办法》中作出了强制性购买国货的明确规定，在采购实践中，采购机关也基本上做到了优先购买国货。这种局面明显地限制了跨国公司的商业机会。按国际上通行的做法，通过制定供应商准入政府采购市场资格的办法，可以使我国政府采购的商业机会向国内工业倾斜，即形成通过政府消费行

为（环节）加大政府对国内工业的投入，促进国内最具竞争力的大、中企业发展的机制。同时对引进外资和技术的工作也会起到“四两拨千斤”的作用。从我国的政府采购试点情况看，由于坚持了“竞争择优”的原则，营造了一个公平竞争的环境，竞争的基础是实力和信用，因此，中标方基本上是生产此类商品的我国国内名列前茅的供应商。尽管我国实行政府采购的规模还不大，但已经引起了国内外许多知名企业的关注。联想、长虹、海尔等国内大型企业集团多次要求有关方面加快推进政府采购制度，并要求强调政府采购要购买国内制造的物品。此外，由于政府采购市场是一个比较特殊的消费市场，它的封闭是暂时的，开放是必然趋势，而且开放必须对等，因此，政府采购也增强了我国加入世贸组织谈判中的地位。

总之，在我国积极稳妥地建立、健全政府采购制度是一项当务之急的工作。可以说，实行政府采购既是优化财政支出，推行政务公开，制约和监督公共权力，扩大社会公众政治参与程度的重大改革，同时也是抑制腐败和转变财政职能，实行“阳光财政”，提高财政资金使用效益的重要保证。

1.3 政府采购制度与廉政建设

世界各国的重大经济丑闻，许多与政府采购有关，这也从一个侧面说明了建立政府采购这一制度的重要性。意大利的政府采购领域的腐败就导致了国家的政治危机。在广大的发展中国家，政府采购领域的腐败也很严重，所以，许多国家虽然没有参加 WTO 的《政府采购协议》，但迫于国内政

治和经济方面的原因（其中很重要一点就是反腐败的原因），都在制订本国的政府采购法律，并建立和实行了现代政府采购制度。事实上，正因为现代政府采购制度具有法制性、公开性、公平性、公共管理性、有效竞争性等特点，它才能够对政府采购行为进行严格的监督和管理，以保证政府采购资金的有效利用，确保政府采购过程的公开、公正、有效地消除政府公共资金使用过程中的腐败现象，促进廉政建设。其与政府的廉政建设的具体关系体现在：

（1）政府采购制度有利于进行财政支出控制，强化支出管理，硬化预算约束。

政府采购运用的是财政资金，无论资金是预算内还是预算外的，它都是来自千千万万的纳税人。由于我国在理论上缺乏契约国家观念，政府是纳税人的公共资金托管人的概念并没有确立，纳税人也缺乏参与对公共资金进行监管的意识，加之长期处在计划经济体制条件下，没有公共市场和私人市场之分，更无政府采购和私人采购之分，政府采购活动是分散、封闭地进行。可以说，目前我国还谈不上有规范而大规模的政府采购制度和对财政支出形成有效监控，因而预算约束还未显示出其权威性。

随着 1994 年我国新税制出台，实施中央与地方分税制，以及财税改革的不断深化，政府和社会对“收入”问题已十分关注，但对“支出”的管理与改革则重视不够。行政事业单位花钱时，对如何防范支出的跑冒滴漏，提高使用效益，缺乏有效的控制办法。

尽快推行符合中国国情的现代政府采购制度，可借助价值规律和市场竞争的力量，对财政资金从分配到消费实行全方位的监控，从而节省财政支出，强化预算约束。年度预算